

Dometi i ključni čimbenici razvoja civilnog društva u Hrvatskoj temeljem tri vala istraživanja

JELENA MATANČEVIĆ*

GOJKO BEŽOVAN

Studijski centar socijalnog rada

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Izvorni znanstveni rad

UDK: 061.2(497.5)

doi: 10.3935/rsp.v20i1.1109

Primljeno: prosinac 2012.

U radu se daje prikaz glavnih nalaza istraživanja CIVICUS-ovog Indeksa civilnog društva u Hrvatskoj, koje se provodilo od 2008. do 2010. godine, a koje čini dio međunarodnog, komparativnog istraživačkog projekta. Riječ je o trećem istraživačkom valu, nakon pilot-faze 2001. te iduće faze od 2003. do 2005. godine. Stanje civilnog društva analizira se preko četiri dimenzije: razina organizacija, vrednote, percipirani utjecaj te okolina, koje su sastavni dio »dijamanta civilnog društva« – najpoznatije komponente ovog istraživačkog projekta. Dobiveni rezultati stavljeni su u dinamički kontekst, usporedbom s rezultatima dva ranija istraživačka vala. Time je omogućeno praćenje određenih istraživačkih indikatora i dimenzija civilnog društva u razvojnoj perspektivi. Dimenzija razine organizacija, odnosno infrastrukture civilnog društva, kao i dimenzija okoline u ovom istraživanju dostižu najveće vrijednosti. Dimenzija okoline ujedno pokazuje i najveći rast u promatranom deseto-godišnjem razdoblju. Zaključuje se o razvoju civilnog društva, prvenstveno u sljedećim aspektima: sektorskoj suradnji i umrežavanju, novim mogućnostima financiranja, jačanju uloge su-vladara civilnog društva u određenim javnim politikama te značaju organizacija civilnog društva u podmirivanju socijalnih potreba u područjima gdje izostaju javne usluge. S druge strane, nestabilno zapošljavanje u organizacijama civilnog društva, često miješanje države u poslove civilnog društva, percepcija raširene korupcije u organizacijama te općenito, niska razina povjerenja u društvu pokazuju se kao trajni razvojni izazovi civilnog društva u Hrvatskoj. Prepoznaju se i višestruki učinci ekonomske krize na civilno društvo, prije svega kroz smanjeno financiranje organizacija i slabljenje ljudskih resursa te pasivizaciju građana, s druge strane.

Ključne riječi: civilno društvo, CIVICUS-ov Indeks civilnog društva, Hrvatska.

* Jelena Matančević, Studijski centar socijalnog rada, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, Hrvatska / Croatia, jelena.matancevic@pravo.hr

UVOD

Civilno društvo i slični koncepti (neprofitni sektor, treći sektor) razvili su se u globalne fenomene, i kao teorijski koncepti, kao i u praksi. Ono se često vidi kao *panacea*, univerzalni lijek za razne društvene probleme (Freise i sur., 2010.) te jedinstveni obnovljivi izvor (eng. *renewable resource*) kojim se prakticira građanska zauzetost. Na kompleksnost suvremenih društvenih procesa moguće je dati učinkovite odgovore zajedničkim djelovanjem raznih dionika, pri čemu organizacije civilnog društva (OCD) imaju prepoznatljivu ulogu. Ipak, nakon razdoblja vjerovanja u svemoć civilnog društva, s početkom 2000-ih javljaju se više kritičke perspektive (Heinrich, 2007.b). Civilno društvo aktualizirano je u društvenim znanostima u kontekstu demokratizacije zemalja središnje i istočne Europe i drugih dijelova svijeta, neuspjeha tržišta i države u podmiranju socijalnih potreba, demokratskog deficita i nastojanja za uspostavom dobre vladavine (eng. *good governance*) (Anheier, 2004.; Kendall, 2009.). Rastom interesa za ovo područje, jačaju i empirijska istraživanja i znanje o civilnom društvu. Ipak, istraživanja, pogotovo ona međunarodna komparativna, nailaze na različite izazove, poput različitih definicija civilnog društva i zakonskih okvira, izazova konceptualizacije te nerazvijenosti metodologije i statističkih baza podataka (Matančević, 2012.). Ranija empirijska istraživanja dominantno su se bavila istraživanjem strukture neprofitnog sektora, njegove veličine, udjela u zapošljavanju, sastava i resursa (Bežovan, 2004.). Istraživački projekt Indeks civilnog društva (ICD) prezentiran u ovom radu svojevrsan je odgovor na nepotpunost empirijskih znanja o civilnom društvu, kao složenom fenomenu. Njime se nastoje empirijski istražiti kako strukturalna obilježja, tako i kultural-

ne karakteristike civilnog društva, poput normi i motivacije u pozadini građanskih akcija (Heinrich, 2005.).

Prvu verziju koncepta i metodologije ICD-a razvio je 1999. godine CIVICUS, uz pomoć H. Anheiera (2004.). Pilot-faza istraživanja implementirana je od 2000. do 2002. u 13 zemalja. U idućoj, cjelovitoj fazi istraživanja od 2003. do 2006. godine, ICD je proveden u 53 zemlje (Heinrich, Malena, 2008.). Posljednja faza započeta je 2008. godine, temeljem evaluirane i revidirane metodologije. Hrvatska sudjeluje u projektu od njegove pilot-faze. Istraživanje 2001. godine bilo je ujedno prvo sustavno empirijsko istraživanje civilnog društva u Hrvatskoj (Bežovan, 2004.).

Cilj ovoga rada je, u kontekstu rezultata ranijih istraživanja, u dijaloškom okviru predstaviti nalaze istraživanja ICD-a 2008.-2010. Nalazi istraživanja stavljaju se u dinamički kontekst gdje se prati i analizira određene indikatore, koji čine nosive stupove razvoja civilnog društva.

KONCEPTUALNI OKVIR INDEKSA CIVILNOG DRUŠTVA

Civilno društvo fenomen je koji nije jednostavno definirati i empirijski mu pristupiti. Evers (2012.) konceptualizira civilno društvo kroz tri moguća pristupa, prepoznata u literaturi. U prvom pristupu civilno društvo čini zasebnu sferu, odnosno »treći sektor«, u kojoj OCD omogućuju civilni angažman i jačaju povjerenje. Druga perspektiva naglašava posredujuću ulogu civilnog društva u javnoj domeni, dok se u trećoj civilno društvo vidi kao povijesni projekt izgradnje »dobrog društva« i definira se normativno. U tom smislu, civilnom društvu kao konceptu nije moguće u potpunosti pristupiti unutar čvrstog analitičkog okvira.

Prvo značajnije međunarodno istraživanje neprofitnog sektora je *Johns Hop-*

kins Comparative Nonprofit Sector Project (CNP). Važnost ovog istraživanja je u tome što je doprinijelo razumijevanju ekonomske funkcije sektora, odnosno njegove veličine, strukture i financiranja. CNP se prepoznaje kao prvo nastojanje da se sustavno istraže, mapiraju i standardiziraju međunarodne i globalne karakteristike sektora (Taylor, 2010.). U zemljama središnje i istočne Europe provode se i US-AID-ova godišnja mjerenja održivosti sektora (*CSO Sustainability Index*), kojim se analizira sedam dimenzija karakteristika OCD-a i okružja u kojem djeluju. *World Governance Assessment (WGA)* međunarodno je istraživanje u kojem je civilno društvo bilo jedna je od šest mjerenih dimenzija dobre vladavine u zemljama u tranziciji i razvoju. Pilot-faza istraživanja provedena je od 2000. do 2002. u 16 zemalja, a naredna od 2005. do 2007. u 10 zemalja, temeljem procjene stručnjaka u svakoj zemlji (Matančević, 2012.).

Indeks civilnog društva svojevrsni je odgovor na kritike CNP istraživanja, odnosno pristupa mjerenju civilnog društva preko njegovih strukturalnih obilježja, zanemarujući obilježja i funkcije civilnog društva poput građanskih inicijativa i proizvodnje socijalnog kapitala. Različite konceptualizacije u ovim istraživanjima odraz su upotreba različitih definicija i naziva sektora, koje se u literaturi često koriste gotovo kao sinonimi. Ipak, ti različiti, međusobno povezani koncepti, nastali su u okviru različitih disciplina te također odražavaju različite tradicije zemalja. Neprofitni sektor, koncept korišten u CNP istraživanju, definira se preko organizacijskih oblika s obzirom na njihov status neprofitnosti. U literaturi se često koristi i rezidualni pojam »treći sektor«, koji je također primjer strukturalne definicije, iako se ona razlikuje između američke i europske tradicije. S druge stra-

ne, civilno društvo obuhvatniji je koncept, a osim analitičke, često sadrži i normativnu dimenziju. Civilno društvo i organizacije civilnog društva nadilaze sektorsko određenje i naglašavaju aspekte poput kolektivnih građanskih akcija, povjerenja, civilnosti, zauzimanja za opće dobro i drugih.

ICD je participativno, akcijski usmjeren istraživanje civilnog društva, pri čemu se ocjenjuje više dimenzija civilnog društva i identificiraju njegove jakosti i slabosti (Bežovan, Matančević, 2011.). Istraživačkim okvirom nastoji se definirati i operacionalizirati civilno društvo holistički i multidimenzionalno (Heinrich, Malena, 2007.b). Širok krug dionika uključen je u sam istraživački proces, što doprinosi raspravi o civilnom društvu i njegovom jačanju (Bežovan, Zrinščak, 2007.a; Bežovan, Matančević, 2011.).

Važan doprinos ICD-a je u razumijevanju razvoja civilnog društva zemalja u tranziciji i njihovoj komparaciji. Bežovan i Zrinščak (2007.a) daju komparativni prikaz rezultata prethodnog ICD istraživanja za Hrvatsku i zemlje regije¹. S druge strane, ostaju dvojbe do koje su mjere konceptualni okviri ovakvih istraživanja primjenjivi na zemlje s različitom tradicijom i dosegom razvijenosti civilnog društva, i konkretno za postsocijalističke zemlje (Bežovan, Zrinščak, 2007.a; Howard, 2008.). Empirijsko istraživanje određenih koncepata i fenomena iz ovog istraživačkog okvira, poput mjerenja društvenog i političkog utjecaja civilnog društva (Bežovan, 2003.), ograničeno je u zemljama izvan kruga zapadnih demokracija.

ICD definicija, korištena u istraživačkom valu 2008.-2010. godine, opisuje civilno društvo kao »prostor izvan obitelji, države i tržišta, koji tvore individualne i kolektivne akcije, organizacije i institucije

¹ Prikazi zemalja regije nalaze se i u: Heinrich (2007.a).

radi unaprjeđivanja zajedničkih interesa» (Bežovan, Matančević, 2011.). Naglasak je više na funkcijama civilnog društva nego na specifičnim organizacijskim oblicima. Također, civilno društvo konceptualizirano je kroz političku, a ne ekonomsku funkciju, fokusirajući se na odnose unutar civilnog društva te odnose između aktera civilnog društva i institucija države i privatnog sektora (Heinrich, Malena, 2007.a).

ICD mjeri sljedeće osnovne dimenzije:

1. građansku participaciju (razmjeri zauzetosti pojedinaca u društvenim i političkim inicijativama)

2. razinu organizacije (stupanj institucionalizacije civilnog društva)

3. vrednote (razmjeri promocije i prakticiranja ključnih vrijednosti od strane civilnog društva)

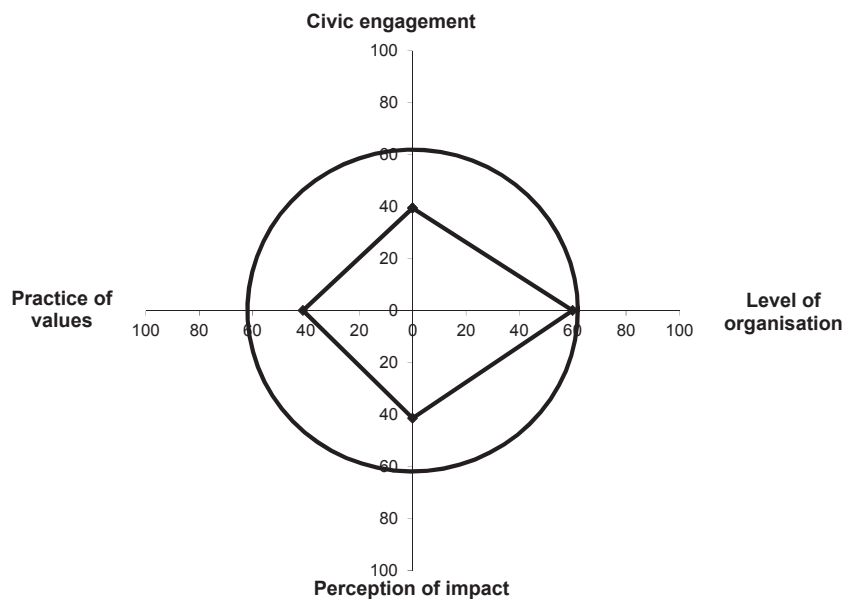
4. percipirani utjecaj (razmjeri utjecaja civilnog društva na društvena i politička pitanja, prema percepciji organizacija civilnog društva te drugih dionika)

5. vanjsku okolinu (socio-ekonomsko, političko te kulturno okruženje u kojem civilno društvo djeluje).

Navedene dimenzije vizualno su prikazane kao dijamant civilnog društva (slika 1.) koji je jedna od najpoznatijih komponenti ICD-a. Riječ je o metodi prezentacije i interpretacije informacija o civilnom društvu na sustavan i strukturiran način (Anheier, 2004.).

Slika 1.

ICD dijamant civilnog društva 2008.-2010.



Dijamant civilnog društva oblikovan je temeljem 67 kvantitativnih indikatora, agregiranih u 28 poddimenzija, iz kojih su u konačnici izračunate vrijednosti 5 dimenzija, na skali od 0 do 100. Veličina dijamanta predstavlja empirijski dobivenu sliku stanja civilnog društva, dok je dimenzija okoline vizualno prezentirana kao kružnica s ishodištem u osima dijamanta (CIVICUS, 2008.).

Ovakva konceptualizacija civilnog društva, dimenzije te bodovanje indikatora revidirani su i djelomično izmijenjeni u odnosu na ranija ICD istraživanja².

SPOZNAJE TEMELJEM RANIJIH ICD ISTRAŽIVANJA

Kako je već spomenuto, Hrvatska je sudjelovala u provedbi ICD projekta u svim istraživačkom valovima, uključujući i pilot-istraživanje³. Ovaj je istraživački projekt pridonio izgradnji empirijskog znanja o civilnom društvu u Hrvatskoj i ostvario uvide o stanju i trendovima tijekom desetogodišnjeg razdoblja te je omogućio komparacije sa zemljama u okružju. U ranijem ICD istraživanju istaknut je problem niske participacije građana u organizacijama, odnosno legitimiteta »civilnog društva bez građana«. Aktivno građanstvo prepoznato je kao već razvojni problem (Bežovan, Zrinščak, 2007.a). S tim je povezan i problem niske razine povjerenja među građanima, i građana u institucije. Nasljeđe uloge države, tj. obilježja paternalizma, socio-kulturnog okvira koji se sporo mijenja, utjecalo je na razvoj civilnog društva »odozgo«. Takav okvir podupire pasivnost

građana; očekuje se da država treba opuno moćiti građane da djeluju. Velikim utjecajem države na razvoj civilnog društva država preuzima poslove koji po prirodi stvari pripadaju civilnom društvu (Bežovan, Zrinščak, 2007.b). Razvoj civilnog društva u ranim 1990-im godinama obilježilo je djelovanje i utjecaj stranih donatora, odnosno programi međunarodnih razvojnih agencija. Takvo civilno društvo nije bilo ukorijenjeno na lokalnim razinama. Država je pokazivala nepovjerenje prema OCD-u i taj je odnos bio više obilježen sukobima nego suradnjom (Bežovan, 2004.). Utjecaj koje civilno društvo ostvaruje na vladavinu i razvoj je ograničen. Prepoznat je utjecaj u određenim područjima rastućih socijalnih potreba te u prioritetnim područjima u socijalnoj politici i zaštiti ljudskih prava (Bežovan, Zrinščak, 2007.a).

Ranije se pokazala i niska razina umreženosti OCD-a, posebice na međunarodnoj razini. U vezi financiranja, prepoznata je potreba za boljom koordinacijom različitih državnih tijela koja dodjeljuju dotacije. Od ostalih slabosti civilnog društva, prepoznat je problem regionalnih razlika; većina OCD-a koncentrirana je u velikim gradovima. S druge strane, prepoznati su i neki pozitivni trendovi, tj. jakosti civilnog društva: jačanje društvene odgovornosti gospodarstva, relativno izdašna financijska potpora države civilnom društvu te respektabilni ljudski potencijali u određenim organizacijama prepoznati su kao potencijalni temelji razvoja i jačanja doprinosa civilnog društva pozitivnoj društvenoj promjeni (Bežovan, Zrinščak, 2007.a).

² U pilot-istraživanju, CIVICUS-ov »dijamant«, prema ideji Anheiera (2004.), sastojao se od 4 dimenzije: strukture, prostora, vrednota i utjecaja, a raspon mogućih vrijednosti po pojedinoj dimenziji, odnosno indikatoru bio je od 0 do 100 (Bežovan, 2004.). U valu 2003.-2005. dijamant civilnog društva tvorile su iste 4 dimenzije (dimenzija »prostor« sada se naziva »okolina«). Vrijednosti indikatora i dimenzija kretale su se na skali od 0 do 3 (Bežovan, Zrinščak, 2007.a).

³ U sve tri faze istraživanje je provodio CERANEO – Centar za razvoj neprofitnih organizacija, kao nacionalna provedbena organizacija.

METODOLOGIJA I UZORAK

Metodologija ICD-a temelji se na triangulaciji istraživačkih metoda i instrumenata. Triangulacija služi potvrđivanju nalaza raznovrsnim metodama kako bi se osnažili dobiveni zaključci i izbjegla subjektivnost (Milas, 2005.). Osnovni instrumenti istraživanja su: podaci Europske studije vrednota (*European Values Study* – EVS) provedene 2008. godine⁴, upitnik za organizacije kojim se istražuje civilno društvo na mezorazini, upitnik vanjske percepcije kojim se istražuje percepcija ostalih dionika civilnog društva (predstavnik nacionalne i lokalnih vlasti, akademske zajednice, javnih ustanova, medija, međunarodnih organizacija, poslovnog sektora i drugih) o utjecaju koje civilno društvo u Hrvatskoj ostvaruje, sekundarni izvori podataka (baze organizacija *Union of International Associations Database*, Svjetska banka, *Transparency International*, *Freedom House* i *Social Watch*⁵), regionalne konzultacije – fokusne grupe, na kojima su različiti dionici raspravili rezultate indikatora te razmijenili iskustva i razmišljanja o ulozi civilnog društva u Hrvatskoj te studije slučaja⁶. Važnu ulogu

u pripremi istraživanja i prilagodbi upitnika te tijekom provedbe istraživanja imao je Savjet projekta, sastavljen od 16 stručnjaka iz civilnog društva. Na kraju provedbe istraživanja održana je Nacionalna radionica, na kojoj su raspravljani dobiveni rezultati. Okupljanjem dionika u Savjet projekta, na regionalnim konzultacijama te Nacionalnoj radionici realizira se akcijska usmjerenost projekta (Bežovan, Zrinščak, 2007.a).

Prikupljeno je 120 ispunjenih upitnika od organizacija civilnog društva⁷ te 63 upitnika vanjskih dionika⁸. Na regionalnim konzultacijama, u 6 gradova, sudjelovalo je ukupno 60 sudionika, predstavnika različitih dionika. Na kraju provedbe projekta, rezultati su predstavljani i komentirani na Nacionalnoj radionici.

Vrijednosti indikatora, pa tako i samih dimenzija, dobivene su temeljem kvantitativnih podataka iz upitnika i sekundarnih baza⁹. Kvalitativni podaci dobiveni su prvenstveno raspravom u fokusnim grupama, studijama slučaja i raspravi na Nacionalnoj radionici. Analiza i rasprava pojedinih dimenzija temeljena je na nalazima dobivenih i kvantitativnim i kvalitativnim metodama.

⁴ Autori zahvaljuju prof. dr. sc. Josipu Balobanu, voditelju Europske studije vrednota u Hrvatskoj na ustupanju podataka za 2008. godinu na korištenje u ovom istraživanju.

⁵ Vrijednostima indikatora korištenih iz sekundarnih izvora po potrebi su mijenjani smjer i raspon kako bi ih prilagodili skali od 0 do 100.

⁶ Studijama slučaja dublje su istraženi određeni aspekti civilnog društva i pitanja identificirana iz podataka iz upitnika ili regionalnih konzultacija. Više o studijama slučaja u: Bežovan, Matančević (2011.).

⁷ Prema podacima iz Registra udruga, u veljači 2013. godine bilo je upisano 48 095 udruga. U ukupnom broju registriranih udruga, najveći je udio sportskih udruga (34%), zatim kulturnih (15%), gospodarskih (9%) te tehničkih (7,7%).

⁸ Struktura vanjskih dionika u uzorku je sljedeća: 40,3% predstavnici su javnih ustanova, 14,5% su iz izvršnih tijela vlasti (ministarstva, vladini uredi), 9,7% predstavnici su regionalne i lokalne vlasti, nešto više od 8% iz gospodarstva, 4,8% predstavnici su akademske zajednice, a isti je udio i predstavnika međunarodnih vladinih organizacija. Po jedan predstavnik u uzorku (1,6%) bio je iz zakonodavne vlasti, medija i donatorske organizacije. Konačno, 13% sudionika bili su predstavnici ostalih dionika, izvan navedenih kategorija, poput predstavnika iz ureda pravobranitelja.

⁹ Navedeno predstavlja reviziju metodologije u odnosu na raniji ICD istraživački val. Tada su dobivene vrijednosti indikatora bile provjerene i po potrebi korigirane odlukom Savjeta projekta (Bežovan, Zrinščak, 2007.a). Takav pristup Sokolowski i Salamon (2005.) i Howard (2005.) kritiziraju zbog slabe pouzdanosti indikatora (više u: Matančević, 2012.).

Valja upozoriti i na ograničenja istraživanja, prvenstveno u smislu mogućnosti generalizacije dobivenih rezultata na prosjek organizacija civilnog društva u Hrvatskoj. Raniji ICD i druga istraživanja civilnog društva pate od pristranosti u uzorku, u kojem su u velikoj mjeri zastupljene iznadprosječno razvijene organizacije. Rezultati dobiveni ovim istraživanjem također sugeriraju odaziv razvijenijih organizacija, uglavnom iz većih gradova. Na to posebice upućuju rezultati dobiveni upitnikom za organizacije, o financijskoj održivosti i strukturi izvora financiranja te podaci o razini suradnje i umrežavanja na što su upozorili i sudionici regionalnih konzultacija. Čvrstu empirijsku utemeljenost, za tvrdnje koje se izlažu u nalazima, potrebno je provjeravati i u budućim istraživanjima različitih dometa.

REZULTATI I RASPRAVA

U dijelu rada koji slijedi predstavljeni su i raspravljani neki od nalaza istraživanja. U ovom radu fokus je na dimenzijama razine organizacija, vrednota, utjecaja i okoline, dok je dimenzija građanske participacije izostavljena budući da su ti aspekti detaljnije obrađeni unutar radova temeljem rezultata EVS-a. U radu su detaljnije raspravljane određene poddimenzije, budući da bi prikaz svih poddimenzija prelazio okvire rada.

Dobivene vrijednosti dimenzija, prikazane na slici 1. (dijamant), pokazuju da je dimenzija razine organizacija najbolje ocijenjena, dok su ostale tri dimenzije civilnog društva postigle sličan rezultat i pokazuju osrednju prema nižoj razini razvoja. Okolina civilnog društva pokazuje najvišu razinu razvoja. U usporedbi s ranijim ICD istraživanjima, upravo dimenzija okoline pokazuje najveći rast. Istovremeno, vrijednosti civilnog društva dimenzija je koja bilježi slabiju ocjenu u usporedbi s ICD istraživanjem iz 2001. (Bežovan, 2004.; Matančević, Dimić Vugec, 2010.).

KAKVA JE INFRASTRUKTURA CIVILNOG DRUŠTVA U HRVATSKOJ?

Umrežavanje i sektorska komunikacija

Ranija istraživanja aktualizirala su probleme umreženosti hrvatskih civilnih organizacija te time i probleme njihove predstavljenosti u javnosti i pred državnim tijelima. Umrežavanjima su bile sklonije organizacije koje okupljaju članstvo koje putem tih organizacija štiti i promiče svoje interese, poput udruga invalida, oboljelih od specifičnih bolesti i branitelja (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.). Prema ICD upitniku za organizacije, 75,7% organizacija članice su barem jedne krovne organizacije, mreže ili saveza. Od toga, 24% organizacija iz ovog istraživanja članica je barem jedne regionalne ili međunarodne krovne organizacije ili saveza. Ranije ICD istraživanje upozorilo je na slabu međunarodnu umreženost naših organizacija. Uspoređujući s rezultatima ICD-a 2003.-2005. (Bežovan, Zrinščak, 2007.a), sektorska komunikacija i umrežavanje ocijenjeni su povoljnije. Članstvo Hrvatske u Europskoj uniji bit će inspiracija mnogim našim organizacijama da se uključe u europske krovne organizacije te da sudjeluju u aktivnostima europskog civilnog društva. U tom će kontekstu biti zanimljivo pratiti novu komponentu europeizacije hrvatskog civilnog društva kroz utjecaj odozgo.

Kada je riječ o razmjerima i intenzitetu komunikacije i suradnje između organizacija, poput umrežavanja ili dijeljenja informacija, prema rezultatima ovog istraživanja, 80% organizacija održalo je u proteklom razdoblju (tri mjeseca prije ispunjavanja ankete) sastanke s drugim organizacijama koje se bave sličnim pitanjima, i to u prosjeku s četiri organizacije. Nadalje, 84,7% organizacija izmijenilo je informa-

cije (poput različitih dokumenata, izvještaja i podataka) s drugim organizacijama, u prosjeku s njih pet. Navedeni rezultati upućuju na porast suradnje među organizacijama, ako usporedimo s rezultatima ranijeg ICD-a (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.). Ipak, sudionici regionalnih konzultacija svjedoče o praksi loše suradnje i niske razine povjerenja među organizacijama. Na regionalnim konzultacijama istaknuto je da se povećanje razine suradnje dijelom može objasniti donatorskim politikama (između ostalog, i EU programa), kojima se promovira partnerstva i umrežavanje.

(Ne)održivost ljudskih resursa

Ljudski resursi i dalje se pokazuju kao slabost organizacija civilnog društva. Udio organizacija sa stabilnim ljudskim resursima (u kojima zaposlenici čine najmanje 75% ukupne radne snage, dakle zaposlenika i volontera) iznosi svega 6,6%. Trećina organizacija nema niti jednu zaposlenu osobu. Ukoliko iz uzorka isključimo nekoliko velikih organizacija s više od stotinu zaposlenih (npr. sindikati), u organizacijama koje imaju zaposlene u prosjeku su zaposlene 3 osobe.

Problem održivosti ljudskih resursa u organizacijama civilnog društva široko je prepoznat i na regionalnim konzultacijama. Navodi se nedostatak nacionalne politike kojom bi se promoviralo zapošljavanje u sektoru. Problem slabe financijske održivosti unutar sektora otežava zapošljavanje, posebice stručnjaka i obrazovanih mladih osoba. Ranija istraživanja ukazala su na pozitivne primjere mladih stručnjaka koji su karijere započeli upravo zapošljavanjem u OCD-u (Bežovan, Zrinščak, 2007.a). Rasprave na regionalnim konzultacijama pokazale su pogođenost civilnog sektora aktualnom ekonomskom krizom. Smanji-

vanje donacija, sve manji broj natječaja za civilne organizacije te nepredvidivo dugačke procedure ostvarivanja donacija iz EU fondova primorale su znatan dio organizacija na otpuštanje zaposlenih. Strana iskustva svjedoče da je ključan poticaj za razvoj civilnog društva uvođenje programa i tema o civilnom društvu u sveučilišnu nastavu (Bežovan, Ledić, Zrinščak, 2011.), i zapošljavanjem novih generacija obrazovanih stručnjaka. Međutim, poddimenziju ljudskih resursa aktualiziranu kroz honorarni i volonterski rad stručnjaka u organizacijama civilnog društva valja prepoznati kao nosivi element održivosti civilnog društva.

Financiranje organizacija civilnog društva

Prema podacima iz ICD upitnika za organizacije, 72,3% organizacija ima stabilnu bazu financijskih resursa. Te organizacije imale su prihode veće ili na istoj razini s rashodima, u godini koja je prethodila istraživanju. U usporedbi s ICD-om 2003.-2005., kada je rezultat na indikatoru financijskih resursa iznosio 56,6¹⁰, čini se da se bilježi poboljšanje financijske stabilnosti organizacija civilnog društva. Tada je skoro 40% ispitanika smatralo da su financijska sredstva tek djelomično dovoljna, a preko 25% smatralo je da su nedovoljna za ispunjenje ciljeva organizacije (Bežovan, Zrinščak, 2007.a).

Govoreći o strukturi izvora sredstava, organizacije civilnog društva u Hrvatskoj financiraju se iz različitih izvora (slika 2.). Gradovi i različita ministarstva dodjeljuju sredstva najvećem broju organizacija civilnog društva (69,2% i 67,2% organizacija). Članarine, znajući da one mogu biti i simbolične, također čine izvor prihoda velikom broju organizacija (61,3%). Također, važno je istražiti relativni udio pojedinog

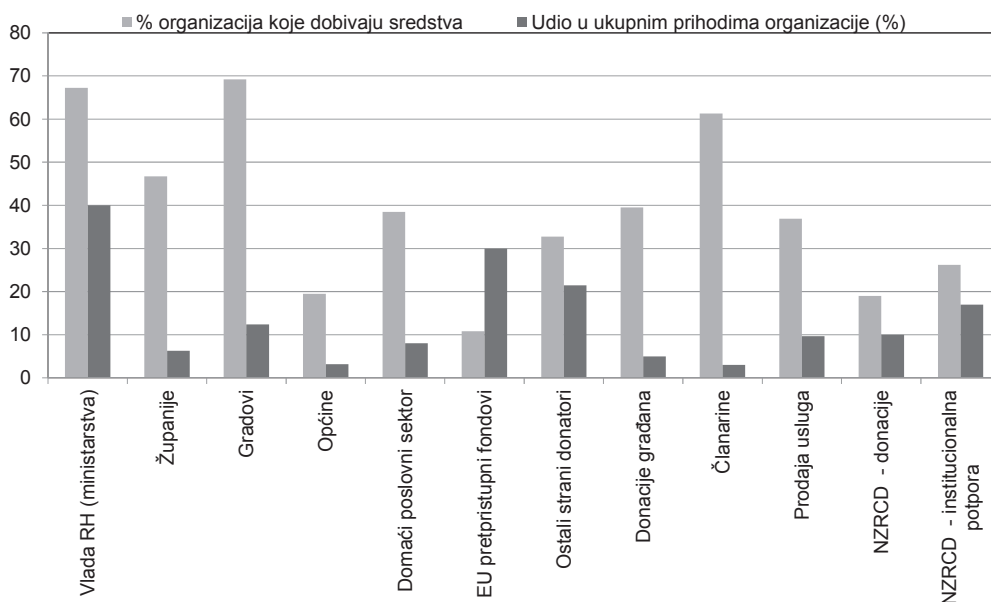
¹⁰ Vrijednost indikatora dobivena je pretvaranjem skale od 0 do 3, u skalu od 0 do 100 korištenu u ICD-u 2008.-2010.

izvora financija u ukupnim prihodima organizacije. U prosjeku, relativno najveći udio prihoda organizacije čine sredstva od Vlade, odnosno različitih ministarstava (40%). Strani donatori, posebice EU sa svojim pretpristupnim fondovima, vrlo su značajan izvor prihoda u smislu izdašnosti. Organizacijama s kapacitetima za dobiva-

nje sredstava iz EU pretpristupnih fondova ti izvori čine važan izvor financijske potpore (u prosjeku trećinu ukupnih prihoda). Organizacije civilnog društva praksom prikupljanja sredstava stranih donatora zapravo su utrle put sadašnjim nastojanjima i zahtjevima povlačenja sredstava iz EU fondova.

Slika 2.

Postotak organizacija civilnog društva koje dobivaju sredstva iz određenog izvora i udio u ukupnim prihodima



Međutim, sudionici regionalnih konzultacija ocjenjuju rezultat financijske održivosti preoptimističnim. Također, udio organizacija koje dobivaju sredstva iz EU pretpristupnih fondova smatra se previsokim, ako se promatraju organizacije s prosječnim profesionalnim kapacitetima. Nacionalna zaklada prepoznata je kao važan domaći izvor financija. Posebice se ističe

značaj programa institucionalne potpore za financijsku stabilnost organizacija. I neki drugi donatori poput tadašnjeg Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi također su uveli praksu trogodišnjih programa financiranja, koji bi trebali doprinijeti financijskoj stabilnosti i održivosti organizacija. S druge strane, županijske politike financiranja organizacija civilnog društva kritizirane su

zbog čestog nedostatka transparentnosti i kriterija za dodjelu financijske potpore organizacijama¹¹.

VREDNOTE

Radni statusi zaposlenika

Radni statusi zaposlenika označavaju postojanje politika o jednakim mogućnostima u organizacijama, članstvo zaposlenika u sindikatima, praksu obučavanja za novo-zaposleno osoblje te postojanje i javnu dostupnost pravilnika o radu.

Indikator članstva u sindikatima najniži je unutar poddimenzije. Svega 6,4% zaposlenika u organizaciji članovi su nekog sindikata. Na regionalnim konzultacijama prepoznat je i problem slabe zaštite zaposlenika u OCD-u. Kako navodi jedan sudionik, od civilnog društva očekuje se da bude nositelj naprednog i demokratskog dijela društva, dok istovremeno, unutarnja struktura i prakticiranje vrijednosti OCD-a često se ocjenjuju problematičnima. Sudionici konzultacija prepoznaju važnost donošenja pisanih politika i standarda (na primjer o jednakim mogućnostima), posebice imajući na umu snažnu vrijednosnu orijentaciju civilnog društva. Rezultati istraživanja pokazuju da 50% organizacija ima javno dostupan pravilnik o radu. Nadalje, 24,3%

organizacija koje nemaju pravilnik, razmišljaju o njegovom donošenju u budućnosti. Prema Zakonu o radu (NN 149/2009., čl. 125.) poslodavac, odnosno organizacija koja zapošljava manje od 20 radnika nije dužna donijeti i objaviti pravilnik o radu kojim se uređuju plaće, organizacija rada, mjere za zaštitu dostojanstva radnika, zaštite od diskriminacije i druga pitanja. Budući da zbog prosječno malog broja zaposlenih većina organizacija nije obavezna donijeti pravilnik o radu, onda ih, zbog nedostatka motivacije ili kapaciteta za njihovu izradu, niti ne donose. Međutim, studija slučaja odgovornosti OCD-a pokazuje da razvijenije organizacije, koje vode računa o unutarnjoj odgovornosti, donose ovakve dokumente bez obzira na relativno manji radni tim.

Različita pisana pravila i standardi još uvijek nisu u značajnoj mjeri zaživjeli u strukturama organizacija civilnog društva. Prema riječima jednog od sudionika regionalnih konzultacija: »U organizacijama je i dalje naglasak na projektnim aktivnostima i korisnicima, a zanemaruje se upravljanje organizacijom, radnička prava i poslovna etika.« Uvođenjem sustava osiguranja kvalitete u organizacije u značajnijoj mjeri, očekuje se jačanje takve prakse, no s druge strane, to povećava administraciju, što vide kao prijetnju.

¹¹ Prema izvješću Ureda za udruge Vlade RH, u 2009. godini organizacijama civilnog društva iz javnih izvora na nacionalnoj razini ukupno je dodijeljeno 529,6 milijuna kn. Unutar ovih sredstava, najveći ukupni iznos potpore dodijelilo je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa (31%), zatim Ministarstvo kulture (18,2%), Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti (13,2%), Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (12,1%), Savjet za nacionalne manjine (8%), dok se Nacionalna zaklada nalazi na 6. mjestu, s utrošenih 5,6% sredstava unutar navedenog iznosa (Ured za udruge, 2010.). Kojim tipovima organizacija ide najveći udio javnih sredstava? Čak četvrtina ukupnog iznosa dodijeljena je za područje sporta. Slijede područja zaštite i promicanja kulture, kulturnih i povijesnih dobara te očuvanja prirode (18,8%), potpora osobama s invaliditetom i socijalno ugroženim skupinama (17,2%), nacionalne manjine (8,9%), demokratizacija, razvoj civilnog društva i volonterstva, jačanje socijalne kohezije, razvoj filantropije (7,3%), sudionici i stradalnici Domovinskog rata (3,6%). Području zaštite i očuvanja zdravlja, psihičkog i tjelesnog integriteta te unapređenja kvalitete života dodijeljeno je 2,7%, zaštiti i promicanju ljudskih prava 1,6%, a zaštiti okoliša i održivom razvoju 1,1%. Konačno, manje od 1% sredstava dodijeljeno je kroz potpore mladima i djeci (Ured za udruge, 2010.). Često naglašavana izdašnost javnih sredstava koja se dodjeljuju udrugama velikim dijelom znači financiranje organizacija koje nisu civilno društvo u užem smislu.

Koliko su organizacije civilnog društva transparentne u svom radu?

Kada je riječ o transparentnosti organizacija civilnog društva, 57,3% organizacija u istraživanju navodi da javno objavljuju svoja financijska izvješća. Na pitanje gdje se izvješća mogu naći, 21,4% navodi da objavljuju financijska izvješća na mrežnim stranicama organizacije, 21% daje financijska izvješća na zahtjev (na uvid u udruzi, poštom, e-poštom i drugo), 6,2% objavljuje ih na skupštini, dok 2,4% objavljuje izvješća u časopisu organizacije ili nekom drugom lokalnom listu. Praksa objavljivanja izvještaja najčešće je uvjetovana politikama donatora. Razumijevajući financijsku transparentnost u užem smislu, odnosno samo one organizacije koje objavljuju izvješća na svojim mrežnim stranicama, tada svega petina organizacija u ovom istraživanju mogla bi se smatrati financijski transparentnom.

U ranijem ICD 2003.-2005. istraživanju mediji su prepoznati kao jedan od ključnih dionika razvoja civilnog društva u budućnosti. Studija slučaja o civilnom društvu u medijima u ovom istraživanju pokazala je da novinari i urednici posvećuju malo pažnje i slabo su informirani o ulozi civilnog društva u modernim društvima. Također, studija slučaja pokazala je da je dio javnosti sumnjičav prema transparentnosti rada OCD-a, te da postoji mišljenje da se organizacije civilnog društva registriraju samo kako bi kroz projekte povlačile novac. Ovaj problem naglašen je i od drugih sugovornika u intervjuima.

Demokratsko odlučivanje u organizacijama civilnog društva

Ocjenjujući trenutačnu ulogu civilnog društva u promociji demokratskog procesa odlučivanja unutar svojih vlastitih organizacija i grupa, 25,4% organizacija ocjenjuje

ulogu kao značajnu, 40,1% kao umjerenu, 27,9% smatra da je uloga civilnog društva ograničena, dok ju 6,6% organizacija ocjenjuje beznačajnom. Nalazi studije slučaja o odgovornosti OCD-a sugeriraju kako se praksa unutarnje demokracije razlikuje među organizacijama, ovisno o samoj unutarnjoj strukturi. Dok se neke organizacije u većoj mjeri oslanjaju na svoje članstvo, druge su više orijentirane na korisnike svojih usluga i imaju usku bazu članova. U većini proučavanih organizacija procedure odlučivanja definirane su statutima. Neke od njih dodatno uređuju procedure odlučivanja u drugim pisanim dokumentima. U većini organizacija iz studije slučaja strateške odluke donosi skupština, čime se osigurava sudjelovanje svih članova u odlučivanju. Ipak, ovi primjeri iz studije slučaja nisu reprezentativni za hrvatske organizacije u cjelini. Kako je naglašeno u regionalnim konzultacijama, skupštine i odbori u organizacijama često su neaktivni ili se sastaju neredovito te se ne osigurava uvijek demokratsko odlučivanje. Također, ranija ICD istraživanja identificirala su da u dijelu organizacija postoji problem prevelikog utjecaja osnivača i unutarnjih sukoba, koji znaju prerasti u medijske slučajeve i na taj način utjecati na javnu percepciju civilnog društva kao prostora sukoba (Bežovan, 2004.; Bežovan, Zrinščak, 2007.a).

Korupcija u civilnom društvu

Ocjenjujući razinu korupcije u civilnom društvu, svega 22,2% organizacija koje su odgovorile na upitnik smatra da su primjeri korupcije u civilnom društvu vrlo rijetki.

Nadalje, 44,9% organizacija smatra da je korupcija povremena, dok je i dalje visok postotak organizacija koje smatraju da je korupcija česta (19,3%) i vrlo česta (13,6%). Mediji često percipiraju organizacije civilnog društva kao one u kojima

se prakticira korupcija. Ranije ICD istraživanje upozorilo je na problem percipirane korupcije u civilnom društvu. U usporedbi s ranijim rezultatima (Bežovan, Zrinščak, 2007.a), kada je svega 16,2% ispitanika ocijenilo korupciju rijetkom pojavom, 29,4% povremenom, 11,7% čestom te 8,3% jako čestom, ne pokazuje se napredak u izgradnji povjerenja u OCD. Ipak, nalazi s regionalnih konzultacija te studije slučaja o praksi odgovornosti pokazuju da su određene donatorske politike i procedure financiranja, posebice stranih donatora, doprinijele jačanju prakse odgovornosti i transparentnosti OCD-a. Kako navodi jedan sudionik konzultacija, prilikom prijavljivanja na natječaje za OCD koji uvjetuju partnerstva, mnogo je lakše uspostaviti partnerstvo s drugim organizacijama, naviknutim na uvjete natječaja i procedure koje podrazumijevaju transparentnost, nego s nekim drugim, javnim ili gospodarskim dionicima.

Iako vrijednosti indikatora pokazuju prilično visoku razinu percipirane korupcije, sudionici konzultacija smatraju da su primjeri korupcije i zloupotreba u organizacijama civilnog društva rijetki, međutim vanjska percepcija je da ih je znatno više, a takvi slučajevi loša su reputacija za cjelokupno civilno društvo. Studija slučaja medija pokazuje da u dijelu javnosti postoje velike sumnje u transparentno djelovanje dijela organizacija. Na udruge se više gleda kao na one koje obrću novce, nego one koji doprinose općem dobru.¹² U tom smislu, organizacije civilnog društva trebale bi više raditi na promociji svog rada u medi-

jima, ne samo kroz promociju projektnih aktivnosti, već i promovirajući vrijednosti i misiju organizacije.

PERCEPCIJA UTJECAJA CIVILNOG DRUŠTVA

Pitanje utjecaja civilnog društva aktualizirano je posljednja dva desetljeća. U literaturi se pitanje utjecaja i uloge OCD-a objašnjava i analizira u kontekstu ekonomskih teorija o neuspjehu tržišta te države u proizvodnji javnih dobara, krize tradicionalne socijalne države i krize razvoja te u kontekstu uloge OCD-a u demokratizaciji i sudjelovanja u procesima javnih politika. Analize utjecaja civilnog društva u tranzicijskim zemljama uglavnom su se bavile područjem socijalne politike i demokratizacije zemlje (Bežovan, 2003.). Civilno društvo vidi se kao strateški akter »srednjeg puta« između oslanjanja na tržište i na državu s druge strane, zbog veće fleksibilnosti, direktnih veza s građanima i doprinosa izgradnji socijalnog kapitala (Salamon i sur., 1999.).

Koja je razina utjecaja koji civilno društvo ima na javne politike i u podmirivanju socijalnih potreba? Osim u upitniku za organizacije, percepcija utjecaja civilnog društva ispitivana je i upitnikom za vanjske dionike.

Društveni utjecaj

OCD najbolje ocjenjuju utjecaj vlastite organizacije, bolje od ukupnog utjecaja civilnog društva. S druge strane, vanjski dionici vide generalno slabiji utjecaj civilnog društva.

¹² Ilustrativan primjer je tekst G. Milića (Večernji list, 11. veljače 2012.) u kojem se o udrugama, tj. njihovom vodstvu piše kao o onima koji slijede praksu »prvo ja i moja sigurnost, za ostalo kako bude«.

Tablica 1.
Društvena područja u kojima organizacije civilnog društva ostvaruju najveći utjecaj

Društveno područje	Percepcija OCD-a*	»Vanjska percepcija«*
Potpora siromašnima ili marginaliziranim skupinama (npr. osobe s invaliditetom)	33	39,7
Obrazovanje i osposobljavanje	34	1,6
Stanovanje	1,5	1,6
Zdravstvena zaštita	9	6,4
Socijalni razvoj	32	6,4
Humanitarna pomoć	7	33,3
Hrana	0,5	0
Zapošljavanje	3	1,6
Ljudska prava	20	46
Kultura i umjetnost	7	12,7
Rekreacija i slobodno vrijeme	14	11,1
Zaštita okoliša	14	31,8
Ostalo	12	0

*moguća do dva odgovora

Ako promatramo društvena područja u kojim organizacije civilnog društva ostvaruju najveći utjecaj, prema upitniku za organizacije, ispitanici navode sljedeće: 34% organizacija smatra se učinkovitima u obrazovanju i osposobljavanju, a trećina organizacija u području potpore siromašnima i marginaliziranim (poput osoba s invaliditetom). Pretpostavlja se da ovaj relativno visok rezultat u velikoj mjeri predstavlja upravo organizacije za osobe s invaliditetom. Kako je naglašeno i na sastanku Savjeta projekta, one čine relativno velik i utjecajan dio civilnog društva. Također, još je ranije istraživanje ICD 2003.-2005. pokazalo slabu angažiranost i utjecaj civilnog

društva u smanjenju siromaštva (Bežovan, Zrinščak, 2007.a). Nadalje, organizacije civilnog društva doživljavaju se uspješnima u područjima ljudskih prava, zaštite okoliša i rekreacije i slobodnog vremena. S druge strane, područja stanovanja i zapošljavanja područja su gdje civilno društvo ostvaruje vrlo nizak utjecaj. Stanovanje i zapošljavanje tek bi trebalo otkriti kao relevantna područja za aktivnosti civilnog društva, čijoj će aktualizaciji vjerojatno doprinijeti modernizacijski procesi potaknuti pristupanjem Europskoj uniji i jačanjem prakse modela otvorene koordinacije.

Kada je riječ o razini utjecaja koje civilno društvo u cijelosti ostvaruje na gore navedena područja, 20% organizacija smatra da civilno društvo ostvaruje velik utjecaj, 51,6% percipira donekle prepoznatljiv utjecaj, 27,2% smatra da je utjecaj ograničen, dok 1,3% smatra da civilno društvo uopće ne ostvaruje utjecaj.

Kao područje prepoznatljivog utjecaja civilnog društva, vanjski dionici najčešće navode ljudska prava (46%). Kao i same organizacije, potporu siromašnima i marginaliziranim prepoznaju kao područje vidljivog utjecaja civilnog društva (39,7%). Međutim, za razliku od organizacija, trećina vanjskih dionika prepoznaje područje pružanja humanitarne pomoći kao važno područje utjecaja civilnog društva. Osim ovih, najčešće navode područja zaštite okoliša (31,8%), kulture i umjetnosti (12,7%) te rekreacije i slobodnog vremena (11,1%). Studija slučaja civilnog društva u medijima također pokazuje kako mediji percipiraju utjecaj civilnog društva u humanitarnom području, zaštiti okoliša i ljudskim pravima.

Za razliku od predstavnika organizacija civilnog društva, vanjski stručnjaci percipiraju organizacije civilnog društva prvenstveno u ulogama ublažavanja socijalnih poteškoća građana ili pružanja humanitarne pomoći, dok najčešće ne prepoznaju

inovativne potencijale civilnog društva u politikama zapošljavanja, uključujući obrazovanje i osposobljavanje.

Kada je riječ o razini utjecaja civilnog društva na gore navedena područja, 19,4% ocjenjuje utjecaj na prepoznata područja kao visok, dok 65,7% percipira donekle prepoznatljiv utjecaj. Nadalje, 13,4% smatra da je utjecaj civilnog društva u navedenim područjima ograničen, a 3,2% ispitanika misli da civilno društvo ne ostvaruje nikakav utjecaj. U ovim područjima valjalo bi provesti istraživanja kojima bi se provjerila hipoteza o civilnom društvu kao prostoru i predvodniku društvenih promjena, što je prepoznatljiviji utjecaj.

Utjecaj na javne politike

Civilno društvo postalo je nezaobilazan akter u oblikovanju javnih politika, čija je uloga promovirana kako na nacionalnim i lokalnim razinama, tako i od strane nadnacionalnih organizacija, poput EU-a. U tom smislu, civilno društvo vidi se kao rješenje demokratskog deficita, promocije sudioničke demokracije te pomaka od ideje vlasti prema vladavini (Freise, 2008.; Kohler-Koch, 2008.).

Kada je riječ o utjecaju civilnog društva u cjelini na proces donošenja javnih politika, svega 5% OCD-a vidi visok utjecaj, 42% vidi donekle prepoznatljiv utjecaj, 46% organizacija smatra da je utjecaj ograničen, dok 7% ocjenjuje da ne postoji nikakav utjecaj. Međutim, kada se organizacije pitale jesu li unazad dvije godine djelovale za prihvaćanje neke javne politike, pokazalo se da aktivno utjecanje na politike nije misija većine organizacija. Konkretno, 45,9% organizacija iniciralo je donošenje ili izmjenu barem jedne politike.

Vanjski dionici percipiraju utjecaj civilnog društva slabijim: 14,5% smatra da civilno društvo uopće ne ostvaruje utjecaj,

većina (62,9%) ih smatra da je utjecaj ograničen, 21% vidi donekle prepoznatljiv utjecaj, dok 1,6% percipira velik utjecaj.

U kojim područjima predstavnici OCD-a i drugih dionika prepoznaju utjecaj civilnog društva? Organizacije navode različite primjere zakona, strategija i drugih dokumenata te općenita područja politika, i na nacionalnoj i na lokalnim razinama, u kojima su ostvarili određene inicijative (tablica 2.).

Tablica 2.

Područja javnih politika gdje OCD ostvaruju najvidljiviji utjecaj

Područje javne politike	% OCD-a*	% drugih dionika*
Socijalna politika i socijalna skrb	11,5	52,5
Zaštita okoliša	6,9	69
Zdravstvena politika	6,9	23,7
Osobe s invaliditetom	9,2	6,8
Ljudska prava (npr. prava manjina)	4,6	35,6
Mladi i djeca	14,9	5
Rodna ravnopravnost i zaštita žena	8,0	5
Zapošljavanje	1,1	5
Obrazovanje (stipendiranje)	3,4	23,7
Transparentnost i borba protiv korupcije	6,9	-
Kultura	2,3	-
Stambena politika (npr. beskućnici)	2,3	-
Humanitarni rad	-	8,5

* moguća do tri odgovora

Područja javnih politika u kojima organizacije civilnog društva najaktivnije djeluju uključuju politike za mlade i djecu, različite socijalne politike u širem smislu

te politike prema osobama s invaliditetom. Primjetne su aktivnosti organizacija i u područjima rodne ravnopravnosti i zaštite žena, zaštite okoliša, zdravstvene zaštite, politika za jačanje transparentnosti i borbu protiv korupcije te ljudskih prava.

Ispitanici također navode različita područja javnih politika gdje prepoznaju utjecaj civilnog društva. Zaštita okoliša i socijalna skrb pokazuju se kao široko prepoznata područja u kojima su organizacije civilnog društva stekle određenu sudioničku ulogu u donošenju politika. Zaštita ljudskih prava također se pokazuje važnim područjem djelovanja civilnog društva. Neki od vanjskih stručnjaka navode i konkretne dokumente, gdje prepoznaju da je civilno društvo sudjelovalo u njihovoj izradi, poput: Nacionalnog programa djelovanja za mlade, Nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova te Strategiju izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom.

Iako svi dionici ocjenjuju utjecaj na javne politike slabijim od društvenog utjecaja, kako navode sudionici regionalnih konzultacija, tijekom posljednjeg desetljeća primjetan je značajan napredak. Raniji ICD prepoznao je da je u određenim područjima, poput ljudskih prava, zaštite žena i djece i zaštite okoliša, civilno društvo izgradilo ulogu su-vladara (Bežovan, Zrinščak, 2007.a). Danas se organizacije civilnog društva redovito konzultiraju u gotovo svim važnim društvenim pitanjima, sudjelovanjem u različitim odborima ili forumima. S druge strane, njihova uloga u većini slučajeva ostaje na razini konzultacija, što umanjuje njihov utjecaj. Također, kako navode sudionici konzultacija, utjecaj na javne politike, i na nacionalnoj i na lokalnim razinama, još uvijek značajno ovisi o senzibiliziranosti, znanju i kapacitetima osoba koje donose odluke i surađuju s organizacijama. Također, organizacijama još

uvijek često nedostaju vještine zagovaranja, slabost koja je prepoznata još ranijim Indeksom civilnog društva (Bežovan, Zrinščak, 2007.a). Veći socijalni utjecaj OCD-a prepoznaju i sudionici regionalnih konzultacija, posebice u područjima rada s marginaliziranim osobama i osobama s invaliditetom. Kada je u pitanju utjecaj na politike, kao primjeri značajnijeg uključivanja civilnog društva često se navodi Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju (JIM) između EU-a i Hrvatske, a ponekad i uključivanje organizacija u programiranje IPA fondova. Proces izrade JIM-a bio je dijelom obaveza Hrvatske kao kandidatkinje za članstvo u EU, a karakterizirao ga je dugotrajan i intenzivan proces konzultacija koji je uključivao različita ministarstva i Vladine urede, organizacije civilnog društva, socijalne partnere, kao i neke predstavnike regionalne i lokalne vlasti (Stubbs, Zrinščak, 2010.). S druge strane, donošenje novog Zakona o socijalnoj skrbi i Strategije razvoja sustava socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011.-2016. nije slijedilo otvoreni model koordinacije, odnosno uključivalo razne dionike. Sudionici konzultacija smatraju da je u procese javnih politika uključen manji, zatvoren krug organizacija. Kako navode predstavnici OCD-a, vlasti OCD-e i dalje često doživljavaju kao konkurente, isključivo kao korisnike njihovih programa financiranja, pa čak i neprijateljima ili »nužnim zlom« (Matančević, 2011.).

Moguća objašnjenja razlika u percepciji razine utjecaja civilnog društva, i društvenog i na javne politike, između predstavnika OCD-a i vanjskih dionika valja gledati u kontekstu nepovoljnog socio-kulturnog okružja, konkretno, niske razine povjerenja u djelovanje i legitimitet OCD-a. Osim toga, još je ranije istaknuto (Bežovan, 2003.) kako se institucije civilnog društva izgrađuju desetljećima te prema tome i ra-

zinu utjecaja koje civilno društvo u Hrvatskoj ostvaruje treba promatrati u kontekstu relativno »mladog« civilnog društva.

OKOLINA

Iako ne čini sastavni dio civilnog društva, okolina je važna dimenzija za stanje civilnog društva u određenoj zemlji¹³. Ovisno o specifičnim karakteristikama okoline, ona može u većoj ili manjoj mjeri biti poticajna, ili pak biti preprekom razvoju civilnog društva.

Socio-politički kontekst

Socio-politička okolina uključuje osnovne karakteristike političkog sustava u Hrvatskoj i njegov značaj za civilno društvo, poput učinkovitosti države, političkih prava i sloboda te karakteristika pravnog okvira za djelovanje civilnog društva.

Freedom of the world komparativna je ocjena globalnih političkih prava i sloboda, koju provodi Freedom house. U 2012. godini, prema indeksu političkih prava, Hrvatska je ocijenjena najvišom ocjenom (1 od 7, pri čemu ocjena 1 označava najvišu razinu slobode). Prema istoj bazi, indeks građanskih sloboda za Hrvatsku u 2012. iznosi 2 (Freedom house, 2012.). Vrijednosti ovih indeksa svrstavaju Hrvatsku u grupu slobodnih zemalja.

Bez obzira na ove povoljne pokazatelje, važno je istražiti kako sami predstavnici organizacija civilnog društva percipiraju zakonski okvir djelovanja civilnog društva u Hrvatskoj. Prema upitniku za organizacije, zakonski okvir ocijenjen je znatno nepovoljnije. Ocjenjujući zakonodavstvo kojim se uređuje civilno društvo u Hrvatskoj, svega 7,6% ispitanika ocjenjuje da je ono slo-

bodno. Većina ispitanika (55,1%) ocjenjuje ga umjereno slobodnim, 28,1% smatra da je zakonodavstvo dosta ograničavajuće, dok ga 9,2% ocjenjuje jako ograničavajućim. Kada je riječ o iskustvu nelegitimne zabrane ili napada od strane lokalne ili središnje vlasti, 21% ispitanika doživjelo je takvu zabranu ili napad, dok 79% odgovara da nije imalo takvo iskustvo. Također, predstavnike organizacija se pitalo koliko se često prema njihovom mišljenju država pretjerano miješa u aktivnosti civilnog društva. Više od 75% ispitanika smatra da se država često (23,8%) i ponekad (52,4%) pretjerano miješa u aktivnosti civilnog društva, 19,5% smatra da su ti slučajevi rijetki, dok svega 4,3% odgovara da se država ne miješa. Rezultati ranijeg istraživanja također su pokazali percepciju pretjeranog miješanja države u aktivnosti OCD-a; tada je gotovo 55% ispitanika izjavilo da se država ponekad i često miješa u aktivnosti civilnog društva (Bežovan, Zrinščak, 2007.a). Noviji nalazi ukazuju na rastući problem patronskog odnosa države prema civilnom društvu. Ranije istraživanje bavilo se nepovoljnim poreznim okvirom djelovanja OCD-a, nametnutim iz političkih razloga, a koji ni do danas nije promijenjen.

Kako navode sudionici regionalnih konzultacija, unatrag deset godina primjetan je značajan napredak i poboljšanje zakonskog i *policy* okvira za civilno društvo. Vlada RH nedavno je usvojila novu Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, za razdoblje od 2012. do 2016. godine, u kojoj se promoviraju socijalne inovacije, socijalno poduzetništvo i sudjelovanje OCD-a u donošenju zakona i politika.

¹³ Većina indikatora unutar ove dimenzije izračunata je iz drugih komparativnih baza podataka i indikatora, koji su po potrebi preračunati i prilagođeni skali i smjeru indikatora prema ICD metodologiji. Ostali indikatora izračunati su temeljem podataka EVS-a te upitnika za organizacije i druge dionike.

Također, u istom razdoblju vidljivi su i određeni institucionalni pomaci. Međutim, primjena i učinci takvih dokumenata, i na nacionalnoj i na lokalnim razinama, često su upitni. Čini se važnim i ohrabrujućim da je u istom razdoblju percepcija civilnog društva također poboljšana. Unatoč tome, i dalje postoje primjeri negativne percepcije civilnog društva u medijima i javnosti.

Socio-kulturni kontekst

Niska razina povjerenja u društvu pokazuje se kao perzistirajući problem za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj. Prema podacima EVS-a iz 2008. godine, svega 20,1% građana smatra da se većini ljudi može vjerovati, dok većina njih pokazuje nisko povjerenje i smatra da čovjek nikada nije dovoljno oprezan. Također, prema istom istraživanju, svega 6,8% stanovništva vjeruje političkim strankama. I u ranijem ICD istraživanju prepoznat je problem niskog povjerenja (Bežovan, Zrinščak, 2007.a). Tolerancija se pokazuje donekle prihvaćenijom normom. Tako prema EVS-u 2008., 81,2% stanovništva ne bi smetalo imati za susjede osobe različite vjerske pripadnosti, 84,9% ne bi smetalo imati za susjede ljude druge rase, dok je 87% stanovništva u istom smislu tolerantno prema imigrantima ili stranim radnicima. Građani u Hrvatskoj manje su tolerantni prema osobama zaraženim HIV-om (57,7%) i homoseksualcima (46,2%).

Smisao za javno dobro odnosi se na opće prihvaćanje ili opravdanje ponašanja poput traženja od države naknade bez prava na nju, utaje poreza, izbjegavanja plaćanja karte u javnom prijevozu ili primanja mita. Dobivena vrijednost na ovom indikatoru iznosi visokih 84,2. Primanje mita ne opravdava ni u kojem slučaju 74,6% građana, 65% ne opravdava traženje naknada od države na koje se nema pravo, varanje

na porezu ne opravdava 57,8%, a izbjegavanje plaćanja karte u javnom prijevozu ne opravdava 41,6% građana. Ipak, Bežovan i Zrinščak (2007.a) prepoznaju gubitak interesa građana za javno dobro, kao i problem izostanka javnog govora za opće dobro. Trajno niska razina povjerenja i nasljeđe amoralnog familizma (Bežovan, 2004.) predstavljaju razvojni izazov i ozbiljnu prepreku jačanju utjecaja civilnog društva na izgradnju socijalnog kapitala. Tako i dalje ostaju pitanje i dvojba oko proizvodnje socijalnog kapitala u organizacijama civilnog društva, odnosno, zašto udruženi građani ne prakticiraju češće civilne norme i vrijednosti od građana koji nisu članovi.

ZAKLJUČAK

Kako je na početku teksta istaknuto, civilno društvo je kompleksan fenomen, s prijedorima o njegovom definiranju te različitim konceptualnim i empirijskim pristupima. Istraživački projekt ICD razvijen je kao pokušaj da se empirijski istraže dimenzije civilnog društva koje su u ranijim međunarodnim komparativnim istraživanjima (poput CNP-a) bile izostavljene, zbog argumenta da je civilno društvo moguće istražiti samo preko manifestacija koje se mogu empirijski istražiti, poput radne snage koje sektor zapošljava, financijskih resursa kojima raspolaže, broju organizacija i drugih (Sokolowski, Salamon, 2005.). S druge strane, Sokolowski i Salamon (2005.) prigovaraju da konceptualizacija civilnog društva u ovom istraživanju uključuje dio socijalne realnosti koji nije »opipljiv« i mjerljiv.

Temeljem pokazatelja ovog i ranijih ICD istraživanja, prepoznaju se određeni indikatori, kao »nosive strukture« razvoja civilnog društva u Hrvatskoj. ICD-om su prepoznata određena postignuća i izazovi razvoja civilnog društva u Hrvatskoj

tijekom posljednjeg desetljeća, kao i neki noviji izazovi, poput utjecaja trenutne ekonomske krize na razvoj civilnog društva. Siromašenje i slabljenje položaja srednjih slojeva rezultira činjenicom da su građani generalno manje motivirani za sudjelovanje u civilnim aktivnostima. Drugi aspekt utjecaja krize na civilno društvo vidi se u smanjenju proračunskih izdvajanja za razvoj i djelatnosti OCD-a. Uslijed smanjenja financijskih potpora, organizacije svjedoče o problemu smanjenja radne snage, odnosno otpuštanja zaposlenih. Zahtjevi za smanjenjem financiranja OCD-a prepoznaju se i u javnom govoru (primjerice Večernji list, 2012.). Sumnje u transparentan rad organizacija, povezano s općim nepovjerenjem kao obilježjem socio-kulturnog okružja, prepoznaju se kao uteg kojeg se hrvatsko društvo teško rješava. Istovremeno, prepoznaje se da kriza mobilizira one skupine koje su njom izravno pogođene te su one upućene na samoorganizaciju kako bi zaštitili ili promicali svoje interes. Oni koriste okvir civilnog društva kao prostor djelovanja. Valjalo bi pratiti domete razvoja tih inicijativa u budućnosti.

Skorašnje članstvo u EU i s tim povezano mogućnosti financiranja, izazov su za hrvatske organizacije. Prosječne organizacije u Hrvatskoj pokazuju skromna znanja o EU politikama zapošljavanja i socijalnih pitanja te neadekvatne vještine za prijave projekata na EU natječaje. Međutim, organizacijama financiranim iz programa pretpostupnih fondova, dobivena sredstva čine značajan udio u izvorima prihoda i tako doprinose njihovoj financijskoj stabilnosti. Organizacije civilnog društva danas djeluju kao poslodavci i socijalni poduzetnici što je u usporedbi s ranijim vremenima zasigurno postignuće. Ipak, zapošljavanje u OCD-u i radni statusi zaposlenika pokazuju se kao jedan od najvećih izazova razvoja civilnog društva, a to je često pretpostavka moguće mobilizacije volontera i drugih resursa.

Okolina razvoja civilnog društva, posebice socio-politička, dimenzija je na kojoj se bilježi najveći rast u promatranom razdoblju. Uspoređujući s 1990-ima, zakonski i *policy* okvir kojim se uređuje djelovanje civilnog društva unaprijeđen je. Ipak, indikatori iz ovog istraživanja, poput slobode udruživanja, ne daju dublje uvide u obilježja političkog okružja. Predstavnici civilnog društva u velikoj mjeri percipiraju da se država pretjerano miješa u poslove civilnog društva. Paternalizam države u javnim poslovima objašnjava se kao ovisnost o prijašnjem putu (eng. *path dependency*) te i dalje značajno utječe na perspektive razvoja civilnog društva.

Povezano s tim, pokazuje se da je sudjelovanje OCD-a u javnim politikama i dalje sporadičan fenomen, a ne sustavna praksa. Kao područja postignuća OCD-a, u kojima je civilno društvo danas nezaobilazan dionik, prepoznaju se ljudska prava, rodna ravnopravnost, prava osoba s invaliditetom, zaštita okoliša, zaštita djece. Civilno društvo stavilo je na dnevni red nove socijalne rizike i utjecalo na podmirenje socijalnih potreba, posebice u područjima »nepokrivenim«¹ javnim uslugama. U posljednjem istraživanju prepoznaje se rast utjecaja civilnog društva u području obrazovanja i osposobljavanja, a volonterskim radom i zauzetošću prepoznaju se inovacije civilnih organizacija u podmirivanju socijalnih potreba.

U skladu s ranije izloženim činjenicama o uzorku organizacija u ovom istraživanju i pretežito urbanom fenomenu civilnog društva, u budućim istraživanjima valjalo bi dodatno istražiti domete razvoja civilnog društva na razini inicijativa u manjim lokalnim zajednicama te, na primjer, u području socijalne skrbi kao djelatnosti usmjerenoj potrebama ranjivih skupina. Studije slučajeva, na primjer, suradnje civilnog društva i općina te manjih gradova,

bile bi korisne glede uvida u ukorijenjenost civilnog društva u lokalnim strukturama. Rezultati ovakvih istraživanja dali bi nam čvršću empirijsku utemeljenost za procjene razvoja civilnog društva na razini cijele države.

LITERATURA

- Anheier, H. K. (2004). *Civil society. Measurement, evaluation, policy*. London: Earthscan.
- Bežovan, G. (2003). Utjecaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj. *Revija za sociologiju*, 34(3-4), 127-142. Dostupno na <http://hrcak.srce.hr/file/22172>
- Bežovan, G. (2004). *Civilno društvo*. Zagreb: Nakladni zavod Globus.
- Bežovan, G. (2010). *Uloga civilnog društva u jačanju kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj (istraživački izvještaj)*. Zagreb: CERANEO - Centar za razvoj neprofitnih organizacija.
- Bežovan, G., Ledić, J., & Zrinščak, S. (2011). Civilno društvo u sveučilišnoj nastavi. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11(1), 173-202.
- Bežovan, G., & Matančević, J. (2011). Izgradnja identiteta: izazovi profesionalizacije organizacija civilnog društva. *CIVICUS-ov Indeks civilnog društva u Hrvatskoj (istraživački izvještaj)*. Zagreb: CERANEO - Centar za razvoj neprofitnih organizacija. Dostupno na www.ceraneo.hr
- Bežovan, G., & Zrinščak, S. (2007a). *Civilno društvo u Hrvatskoj*. Zagreb: Hrvatsko sociološko društvo.
- Bežovan, G., & Zrinščak, S. (2007b). Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom društvenih promjena? *Revija za socijalnu politiku*, 14(1), 1-27. doi: 10.3935/rsp.v14i1.680
- Bežovan, G., Zrinščak, S., & Vugec, M. (2005). *Civilno društvo u procesu stjecanja povjerenja u Hrvatskoj i izgradnje partnerstva s državom i drugim dionicima*. Zagreb: CERANEO - Centar za razvoj neprofitnih organizacija, CIVICUS - Svjetski savez za građansku participaciju.
- CIVICUS (2008). *Assessing the state of civil society: A toolkit for the CIVICUS Civil Society Index (CSI) 2008 Edition*. Johannesburg: CIVICUS, Centre for Social Investment, Heidelberg University.
- Evers, A. (2012). *Framing third sector research: What can the concept of civil society contribute?* Rad izložen na 10. međunarodnoj ISTR konferenciji, Siena, 10.-13. srpnja 2012.
- Freedom House (2012). *Freedom in the World 2012. The Arab uprisings and their global repercussions*. Washington, D.C.: Freedom House. Dostupno na http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202012%20Booklet_0.pdf
- Freise, M. (2008). The civil society discourse in Brussels between societal grievances and utopian ideas. In M. Freise (Ed.), *European civil society on the road to success?*. Baden-Baden: Nomos.
- Freise, M., Pyykkönen, M., & Vaidelyte, E. (Eds.). (2010). *A panacea for all seasons? Civil society and governance in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- Heinrich, V. F. (2005). Studying civil society across the world: Exploiting the thorny issues of conceptualization and measurement. *Journal of Civil Society*, 1(3), 211-228. doi: 10.1080/17448680500484749
- Heinrich, V. F., & Naidoo, K. (2001). From impossibility to reality: A reflection and position paper on the CIVICUS Index on Civil Society Project 1999-2001. Frankfurt: CIVICUS. Available at CIVICUS website <http://www.civicus.org/new/media/CIVICUSPositionPaper1.pdf>
- Heinrich, V. F. (Ed.). (2007a). *CIVICUS Global Survey of the state of civil society, Vol. 1: Country profiles*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Heinrich, V. F. (2007b). Civil society - Important, yet largely uncharted territory. Introducing the Global Survey on the state of civil society. In V. F. Heinrich (Ed.), *CIVICUS Global Survey of the state of civil society, Vol. 1: Country profiles*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Heinrich, V. F., & Malena, C. (2007a). CIVICUS Civil Society Index – Conceptual framework and research methodology. In V. F. Heinrich (Ed.), *CIVICUS Global Survey of the state of*

- civil society, Vol. 1: Country profiles*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Heinrich, V. F., & Malena, C. (2007b). Can we measure civil society? A proposed methodology for international comparative research. *Development in Practice*, 17(3), 338-352. doi: 10.1080/09614520701336766
- Heinrich, V. F., & Malena, C. (2008). How to assess the state of civil society around the world? A description and preliminary review of the CIVICUS Civil Society Index's conceptual framework and research methodology. In V. F. Heinrich & L. Fioramonti (Eds.), *CIVICUS Global Survey of the state of civil society, Vol. 2: Comparative perspectives*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Howard, M. M. (2008). Conceptual and methodological challenges in comparative civil society research: The state of civil society around the world. In V. F. Heinrich & L. Fioramonti (Eds.), *CIVICUS Global Survey of the state of civil society, Vol. 2: Comparative perspectives*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Kendall, J. (2009). Terra incognita: Third sectors and european policy processes. In J. Kendall (Ed.), *Handbook on third sector policy in Europe. Multi-level processes and organized civil society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kohler-Koch, B. (2008) Civil society contribution to democratic governance: A critical assessment. In B. Kohler-Koch, D. De Bièvre & W. Maloney (Eds.), *Opening EU-governance to civil society: Gains and challenges. CONNEX Report Series*, 5. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Matančević, J. (2011). Strengthening the practice of good governance in Croatia – Are civil society organizations co-governors in policy making? In L. Matei, D. Vašiček, M. Kaštelan Mrak (Eds.), *European Administrative Space - Balkan realities. ASsee Online Series*, 3/2011 (pp. 94-106).
- Matančević, J. (2012). Analiza pristupa i metodologije međunarodnih komparativnih istraživanja civilnog društva. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 14(4), 1037-1060.
- Matančević, J., & Dimić Vugec, M. (2010). *Civil society in Croatia - Developmental challenges and trends in social policy. Research results of the CIVICUS Civil Society Index in Croatia 2008-2010 project*. Rad izložen na 2010 Joint World Conference on Social Work and Social Development: The Agenda. Hong Kong, 10.-14. lipnja 2010.
- Milas, G. (2005). *Istraživačke metode u psihologiji i drugim društvenim znanostima*. Zagreb: Naklada Slap.
- Milić, G. (11. veljače 2012.). Zašto sumnjamo u udruge civilnog društva? *Večernji list*.
- Ministarstvo uprave Republike Hrvatske. *Registar udruga*. Posjećeno 15. veljače 2013. na mrežnoj stranici <http://www.appluprava.hr/RegistarUdruga/>
- Sokolowski, S. W., & Salamon, L. M. (2005). Mirror, mirror on the wall? Commentary on Heinrich. *Journal of Civil Society*, 1(3), 235-240. doi: 10.1080/17448680500484434
- Salamon, L. M. (Ed.). (1999). *Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Stubbs, P., & Zrinščak, S. (2010). Glass half-full or half-empty? Social protection and social inclusion from Lisbon to Europe 2020. In V. Samardžija & H. Butković (Eds.), *From the Lisbon Strategy to Europe 2020*. Zagreb: Institute for International Relations.
- Taylor, R. (2010). Moving beyond empirical theory. In R. Taylor (Ed.), *Third sector research*. New York: Springer, International Society for Third Sector Research.
- Ured za udruge Vlade republike Hrvatske (2010.) *Izješće o financijskim potporama dodijeljenim za projekte i programe organizacija civilnog društva u 2009. godini*. Zagreb: Ured za udruge.
- Vlada Republike Hrvatske (2012). *Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2012. do 2016. godine*. Zagreb: Vlada RH.
- Zakon o radu. *Narodne novine*, br. 149/2009.

Summary

SCOPE AND KEY FACTORS OF DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY IN CROATIA, BASED ON THREE RESEARCH WAVES

Jelena Matančević, Gojko Bežovan

*Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb
Zagreb, Croatia*

This paper provides some key research findings from the Civicus Civil Society Index Project in Croatia, which was implemented from 2008 to 2010, as a part of an international comparative research project. This was the third wave of the research project, after a pilot in 2001 and the following phase from 2003 to 2005. State of civil society in this paper is analysed in four dimensions: level of organizations, values, perceived impact and environment, which are integral parts of the “Civil Society Diamond” – one of the best known components of this project. The research findings are put in a dynamic context, compared to the previous two research phases, thus enabling tracing of particular indicators and dimensions of civil society in a developmental perspective. Dimensions of level of organizations, that is civil society infrastructure, and that of environment have obtained the greatest score in this research. Moreover, the dimension of environment shows the greatest increase in the observed time period. We can talk about development of civil society in Croatia, especially in the following aspects: sectoral cooperation and networking, new possibilities of financing, the strengthened role of civil society as a co-governor in certain policy fields, the role of civil society organizations in meeting social needs where public services are lacking. On the other hand, unsustainable employment in civil society organizations, undue interference of the State in civil society’s activities, perceived corruption in civil society organizations and generally low levels of trust in society are shown to be permanent challenges for development of civil society in Croatia. The research also recognized multiple effect of the economic crisis on civil society, most notably in the decreased financing of civil society organizations and therefore weakening of human capital in organizations, and on the other hand, by leading to greater passivity of citizens.

Key words: civil society, CIVICUS Civil Society Index, Croatia.